

Le renvoi préjudiciel en interprétation

*Lien entre le juge national et le juge
communautaire.*

Marc-Olivier Pâris
Juge au tribunal de commerce de Bruxelles

Introduction

La construction européenne passe par l'institution d'un ordre juridique spécifique, le droit communautaire.

Le juge national est le juge de droit commun de ce droit communautaire.

La cohésion dans l'interprétation du droit communautaire est assurée par un mécanisme de renvoi préjudiciel, organisant la collaboration entre le juge national et le juge communautaire : en cas de doute sur l'interprétation qu'il convient de donner à une règle communautaire, le juge national peut demander au juge communautaire¹ de procéder à cette interprétation.

La technique de la question préjudicielle ne permet pas seulement d'assurer une application uniforme du droit communautaire sur le territoire de la Communauté. Elle constitue également un moyen efficace de mettre en évidence la contrariété au sein des Etats membres entre certaines normes nationales et la norme communautaire².

Au cours de ces dernières années, la compétence préjudicielle du juge communautaire a connu des avancées importantes. La mise en place d'un « espace de liberté, de sécurité et de justice » consacré par l'article 2 al. 4 du Traité de l'Union européenne (TUE) s'est accompagné en effet d'une extension du rôle imparti à la Cour de justice. Une compétence préjudicielle « sous conditions »³ est désormais accordée au juge communautaire à l'intérieur du nouveau titre IV du traité CE, « Visas, asile, immigration et autres politiques liées à la libre circulation des personnes » dans le Traité CE. Elle s'accompagne d'une entrée révolutionnaire d'un contrôle juridictionnel, certes « sous réserve »⁴, dans ce qui était jusqu'ici un domaine intergouvernemental, le

¹ Actuellement la Cour de justice (CJCE) exclusivement. Le traité de Nice du 26 février 2001 a prévu toutefois la possibilité de confier certaines compétences préjudicielles spécifiques au tribunal de première instance (v. art. 225.3 CE).

² Certains (Koen Leenaerts) parlent d'une fonction "sword" (épée).

³ V. Art. 68.1 Traité CE

⁴ Art. 35.1 TUE

titre VI TUE « Dispositions relatives à la coopération policière et judiciaire en matière pénale ».

Les compétences de la Cour de justice

L'article 234 CE constitue le cas le plus habituel de saisine des juridictions européennes, en l'espèce la Cour de justice (CJCE). L'article 225 § 3 du Traité de Nice prévoit toutefois qu'à l'avenir le Tribunal de première instance des CE pourra être désigné comme compétent pour connaître des questions préjudicielles, dans des matières déterminées par le Statut de la Cour de justice.

L'article 234 du traité CE

La Cour de justice n'est pas chargée d'interpréter le droit national ou de statuer sur la conformité de celui-ci avec le droit communautaire. Elle est simplement habilitée par l'article 234⁵ du traité CE à répondre à des questions préjudicielles concernant l'interprétation du Traité ainsi que la validité et l'interprétation des actes des institutions de la Communauté :

La Cour de justice est compétente pour statuer, à titre préjudiciel :

- a) sur l'interprétation du présent traité;*
- b) sur la validité et l'interprétation des actes pris par les institutions de la Communauté et par la BCE;*
- c) sur l'interprétation des statuts des organismes créés par un acte du Conseil, lorsque ces statuts le prévoient.*

Lorsqu'une telle question est soulevée devant une juridiction d'un des Etats membres, cette juridiction peut, si elle estime qu'une décision sur ce point est nécessaire pour rendre son jugement, demander à la Cour de justice de statuer sur cette question.

Lorsqu'une telle question est soulevée dans une affaire pendante devant une juridiction nationale dont les décisions ne sont pas susceptibles d'un recours juridictionnel de droit interne, cette juridiction est tenue de saisir la Cour de justice.

Renvoi en interprétation

Chargée d'interpréter le traité, la Cour ne connaît pas des faits soumis au juge national. Elle ne se prononce même pas sur l'application de la règle communautaire dans le cas concret soumis au juge national. Son rôle est simplement de fournir au juge national les éléments d'interprétation relevant du droit communautaire qui pourraient lui être utiles dans l'appréciation des effets de la disposition qui fait l'objet des questions posées⁶.

Renvoi en validité d'actes des institutions de la Communauté

La validité des actes juridiques des institutions de la Communauté, c'est-à-dire des règlements, directives et décisions, est de la Compétence de la Cour de justice. Le juge national qui se voit confronté à un moyen d'invalidité d'un de ces actes peut rejeter le moyen. Il n'a par contre pas le pouvoir de déclarer l'acte non valide. Le juge national

⁵ Anciennement numéroté 177

⁶ CJCE 5 octobre 1977, aff. 5/77, Carlo Tedeschi / Denavit Commerciale s.r.l., Rec, 1977, p. 1555.

qui entend poser la question de la validité d'un acte de la Communauté doit obligatoirement saisir la Cour de justice, seule compétente pour en connaître⁷.

Compétences préjudicielles élargies de la Cour de justice

L'article 68 du traité CE

L'article 68 CE encadre une application restrictive de l'article 234 CE au titre IV du traité « Visas, asile, immigration et autres politiques liées à la libre circulation des personnes »⁸ : les juridictions *inférieures* ne peuvent pas poser de question préjudicielle ; il n'existe aucune obligation de poser une question préjudicielle ; certaines matières (abolition des contrôles aux frontières, décisions relatives au maintien de l'ordre public, sauvegarde de la sécurité intérieure) demeurent exclues.

L'article 35 du traité UE

L'article 35 du Traité sur l'Union européenne (TUE) permet aux Etats membres d'accepter la compétence de la Cour de justice pour statuer à titre préjudiciel sur la validité et l'interprétation des décisions-cadres et des décisions, sur l'interprétation des conventions relatives à la coopération policière et judiciaire en matière pénale ainsi que sur la validité et l'interprétation de leurs mesures d'application⁹..

La procédure préjudicielle est toutefois facultative, c'est-à-dire que les Etats membres doivent avoir fait une déclaration de choix explicite. Les Etats doivent préciser si toutes les juridictions ou seulement les juridictions supérieures sont autorisées à poser une question préjudicielle. Ils peuvent aussi imposer une obligation de renvoi aux juridictions supérieures¹⁰.

La Cour de justice n'est par ailleurs pas compétente pour vérifier la validité ou la proportionnalité d'opérations menées par les forces de l'ordre dans un Etat membre ni pour statuer sur l'exercice des responsabilités incombant aux Etats membres en matière de maintien de l'ordre et de sauvegarde de la sécurité intérieure¹¹.

Autres textes

De nombreux autres textes donnent une compétence d'interprétation à la Cour. Citons notamment

⁷ Dans certains cas, le juge national, qui a des doutes sérieux quant à la validité d'un acte d'une institution de la Communauté sur laquelle une législation nationale ou un jugement se fonde, peut exceptionnellement suspendre, à titre temporaire, l'application de cet acte ou prendre toute autre mesure provisoire à son égard. Il est tenu ensuite de poser la question de la validité de l'acte à la Cour de justice, en donnant les raisons pour lesquelles il estime que l'acte n'est pas valide (v. CJCE 21 février 1999, aff. jointes C-143/88 et C-92/89, Zuckerfabrik, rec. 1991, p. I-415 et 9 novembre 1995, aff. C465/93, Atlanta, Rec., 1995, p. I-3761).

⁸ Ce qui englobe la coopération judiciaire dans les matières civiles (V. art. 65).

⁹ Lors de l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam, le 1^{er} mai 1999, onze Etats membres ont déclaré accepter cette compétence, sous des réserves diverses.

¹⁰ V. déclaration n° 10 du Traité d'Amsterdam.

¹¹ V. art. 35 (5) Traité UE

- la convention de Rome du 19 juin 1980 relative au droit applicable aux obligations contractuelles¹² pour répondre à des questions préjudicielles relatives à : ;
- le règlement (CE) n° 1346/2000 relatif aux procédures d'insolvabilité ;
- le règlement (CE) n° 1348/2000 relatif à la signification et à la notification dans les Etats membres des actes judiciaires et extrajudiciaires en matière civile et commerciale ;
- le règlement (CE) 44/2001 concernant la compétence judiciaire, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière commerciale¹³
- le règlement (CE) n° 1206/2001 relatif à la coopération entre les juridictions des Etats membres dans le domaine de l'obtention des preuves en matière civile ou commerciale ;
- le règlement (CE) n° 805/2004 portant création d'un titre exécutoire européen pour les créances contestées.

Caractéristiques du renvoi préjudiciel

Un mécanisme de collaboration entre juridictions

Le mécanisme du renvoi met en rapport des juridictions¹⁴. Seule une juridiction¹⁵ agissant dans le contexte d'une procédure juridictionnelle¹⁶ peut poser une question préjudicielle. Le juge national peut donc refuser de saisir la Cour, malgré la demande des parties, tout comme il peut saisir d'office celle-ci, malgré l'opposition des parties¹⁷ : « *il revient au juge national d'apprécier la pertinence des questions de droit soulevées par le litige dont il se trouve saisi et la nécessité d'une décision préjudicielle pour être en mesure de rendre son jugement* »¹⁸.

¹² Depuis le 1^{er} août 2004, suite à la ratification de la Belgique des deux protocoles d'interprétation relatifs à cette convention. (sur les motifs du retard à la mise en œuvre de cette compétence, v. M. Traest, La Cour de justice des Communautés européennes enfin compétente pour répondre aux questions préjudicielles relatives à la Convention de Rome, RDC-TBH, Bruxelles, 2004, p. 724.

¹³ entré en vigueur le 1^{er} mars 2002. La convention du 27 septembre 1968 (qui prévoit également une procédure préjudicielle : v. le protocole du 3 juin 1971) s'applique toujours à l'égard du Danemark..

¹⁴ La notion de juridiction est à apprécier au regard du droit communautaire et non du droit national. Sur la notion de juridiction, v. par exemple CJCE 17 septembre 1997, aff. C-54/96, Dorsch Consult c/ Bundesbaugesellschaft Berlin, Rec. 1997, p. I-496. Une synthèse des critères généralement retenus a été opérée par M. l'Avocat général Ruiz-Jarabo Colomer dans l'aff. De Coster (CJCE 29 novembre 2001, C-17/2000, Rec., 2000, p. 9445).

¹⁵ Voir cependant pour ce qui concerne les matières régies par l'article 68 CE, le § 3 qui ouvre la procédure juridictionnelle à des non-juridictions comme le Conseil, la Commission ou un Etat membre.

¹⁶ La Cour admet une interprétation large du caractère juridictionnel de la procédure : le renvoi préjudiciel est possible en matière d'instruction, de référé, sur requête ...

¹⁷ CJCE 16 juin 1981, aff. 126/80, Salonia / Poidomani e Giglio, Rec, 1981, p. 1563.

¹⁸ CJCE 27 juin 1991, aff. C-348/89, Mecanarte-Metalurgica / Alfandega do Porto, Rec., 1991, p. 3277.

Le caractère obligatoire ou facultatif d'un renvoi

D'une manière générale, le recours préjudiciel est ouvert à toutes les juridictions. Il est même obligatoire lorsqu'une question est posée devant une juridiction nationale dont les décisions ne sont pas susceptibles de recours.

Dans certaines matières – les compétences « élargies » - le système connaît des aménagements : faculté¹⁹ plutôt qu'obligation pour les juges suprêmes de consulter la Cour ; limitation à certaines juridictions seulement du droit à interroger la Cour²⁰.

L'obligation de renvoi est tempérée dans tous les cas par la nécessité d'un doute nourri par le juge national. Il n'y a pas matière à question préjudicielle lorsque²¹ :

- la question soulevée n'est pas pertinente²²
- la disposition communautaire en cause a déjà fait l'objet d'une interprétation par la Cour²³.
- l'application correcte du droit communautaire s'impose avec une évidence telle qu'elle ne laisse aucune place à aucun doute raisonnable²⁴
- la question est posée dans le contexte d'un litige simulé ou inexistant²⁵

La forme du renvoi

La décision

La décision de renvoi est prise conformément aux règles du droit national, sans que la Cour exerce de vérification à ce sujet.

La décision doit définir le cadre factuel et réglementaire dans lequel s'insèrent les questions posées ou à tout le moins expliquer les hypothèses factuelles sur lesquelles celles-ci sont fondées²⁶. Il faut en effet permettre à la Cour et à ceux à qui la décision

¹⁹ L'article 35 §3 TUE se réfère, par exemple, tant *sub a*) que *b*) à la « *faculté de demander ...* ». Voir cependant la Déclaration n° 10 relative à l'article 35 TUE annexée à l'acte final d'Amsterdam. Sept pays se sont réservé le droit de rendre le renvoi obligatoire. Actuellement, cette obligation pèse sur les juridictions belges, allemandes, italiennes, luxembourgeoises, néerlandaises et autrichiennes statuant en dernière instance sont tenues ; la Finlande, la Grèce et le Portugal n'ont par contre pas encore mis en œuvre cette possibilité.

²⁰ C'est le cas en matière d'interprétation des conventions de Bruxelles et de Rome.

²¹ CJCE 6 octobre 1982, aff. 283/81, Cilfit / Ministero della Sanità, Rec. 1982, p.3415

²² C'est à dire que « *la réponse à la question, quelle qu'elle soit, ne pourrait avoir aucune influence sur la solution du litige* » (arrêt Cilfit précité). C'est au juge national, appliquant le droit national, de vérifier cette pertinence.

²³ Le juge national est néanmoins libre de saisir la Cour, notamment s'il souhaite une modification jurisprudentielle (v. CJCE 20 avril 1994, aff. C-58/93, Yousfi / État belge, Rec. 1994, p. I-1353) au risque d'une réaction d'humeur de la Cour (CJCE 16 décembre 1992, aff. C-306/88, Rochdale Borough Council / Anders, Rec. 1992, p. I-6457).

²⁴ « *Avant de conclure à l'existence d'une telle situation, la juridiction nationale doit être convaincue que la même évidence s'imposerait également aux juridictions des autres Etats membres et à la Cour de justice* » (arrêt Cilfit précité)

²⁵ CJCE 11 mars 1980, aff. 104/79 Foglia / Novello, Rec. 1980, p. I-745

²⁶ CJCE 26 janvier 1993, aff. jointes C-320/90, C321/90 et 321/90, Telemarsicabruzzo, Rec. 1993, p. 1-393

va être signifiée (les Etats membres, la Commission et éventuellement le Conseil et le Parlement européen), de disposer des données nécessaires pour une bonne compréhension du cadre factuel et juridique de l'action principale.

Il est recommandé d'inclure, dans la décision de renvoi, les éléments suivants ou un exposé de ceux-ci :

- les faits essentiels à la compréhension de la portée de l'action principale ;
- la législation nationale applicable ;
- le point de vue des parties ;
- les raisons pour lesquelles la juridiction soumet la question à la Cour de justice ;
- lorsque c'est approprié, l'opinion de la juridiction sur la question de droit européen qui est évoquée ;
- dans le dispositif : la ou les questions.

Le juge national sera aidé dans sa rédaction du renvoi par une « *Note informative sur l'introduction de procédures préjudicielles par les juridictions nationales* », publiée sous l'égide de la Cour. D'une manière générale, la Cour fait preuve de souplesse face à la demande du juge national même si elle a parfois fait preuve d'un certain agacement face à des questions rédigées avec peu de soin.

Le dossier

Le dossier de l'affaire doit être transmis à la Cour en même temps que la décision de renvoi.

Les règles de procédure

Le jugement de renvoi est notifié à la Cour par la juridiction nationale. Il a pour effet de suspendre la procédure devant le juge national. Si l'ordre interne le permet, les voies de recours sont ouvertes contre la décision. Dans ce cas, la procédure se poursuivra devant la Cour tant que celle-ci n'est pas informée que la décision est rapportée²⁷.

La procédure devant la Cour est régie par les articles 20 et 21 de son Statut – plus particulièrement les articles 20, 21 et 23 – et 103 à 104bis de son Règlement.²⁸

La première étape de la procédure consiste dans la notification de la décision nationale aux Etats membres, à la Commission et aux parties²⁹. Ces différentes personnes disposent d'un délai de 2 mois pour déposer des mémoires ou observations écrites. Elles pourront également exposer ultérieurement leur point de vue oralement à l'audience. Elles ne seront pas pour autant « parties »³⁰ devant la Cour.

Parallèlement, le Président de la cour attribue l'affaire à un juge rapporteur et le Premier avocat général à un Avocat général. Le juge rapporteur rédige un rapport préalable, communiqué à l'Avocat général et présenté en réunion générale de la Cour.

²⁷ CJCE 12 février 1974, aff. 146/73, Rheinmühlen Düsseldorf / Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel, Rec. 1974, p.139, Rec., p. 147

²⁸ La Cour a édité un « Guide aux conseils », de nature à aider ceux-ci dans l'accomplissement de leur mission.

²⁹ V. l'art. 23 du Statut pour la liste exacte des personnes auxquelles la décision est notifiée.

³⁰ CJCE 9 décembre 1965, aff. 44/65, Hessische Knappschaft / Maison Singer et Fils, Rec. 1965, p. 1191

Sur la foi de ce rapport, la Cour décide des mesures d'instruction éventuelles, d'une demande d'éclaircissements à la juridiction nationale ou même de l'envoi de questions aux parties³¹. La Cour détermine ensuite la chambre de jugement et s'il y a lieu à conclusions et audience de plaidoirie.

S'il y a audience de plaidoirie, le juge rapporteur rédige un rapport d'audience, résumant l'argumentation des parties. Ce rapport est communiqué aux parties qui disposent de la possibilité de réagir à la synthèse de leur arguments quelques semaines après l'audience, l'Avocat général présente ses conclusions.. L'affaire est alors prise en délibéré. L'arrêt est prononcé en audience publique et transmis

La Cour peut demander aux parties, qui peuvent refuser, de produire des documents ou de fournir des informations. Elle peut également enjoindre aux Etats membres ou aux institutions européennes de fournir les renseignements qu'elle juge utiles.

Après délibération, l'arrêt est prononcé en audience publique. Il est transmis par le greffier à la juridiction nationale intéressée. La procédure est gratuite et la Cour ne statue pas sur les dépens.

La décision du juge communautaire

L'arrêt en interprétation rendu par la Cour possède l'autorité de chose interprétée. Il lie donc le juge national quant à l'interprétation des dispositions et actes communautaires en cause³². Il lie également les juridictions qui ont à statuer sur la même affaire en degré d'appel. Il est possible par contre de poser une deuxième question préjudicielle relative à la même affaire³³.

L'arrêt possède un effet rétroactif : l'interprétation peut et doit être appliquée par le juge national même « *aux rapports juridiques nés et constitués avant l'arrêt statuant sur la demande d'interprétation* »³⁴. Dans des cas exceptionnels, la Cour accepte cependant de limiter dans le temps l'effet de ses arrêts³⁵ le plus souvent pour des « *considérations impérieuses de sécurité juridique* »³⁶.

En droit, l'arrêt ne lie pas les juridictions nationales appelées à juger d'autres affaires. L'effet contraignant de l'interprétation résulte simplement du fait que cette dernière est incorporée dans les dispositions et principes du droit communautaire auxquels elle se rapporte – et qui doivent être respectés par toutes les juridictions des Etats membres.

Pour ce qui concerne les actes d'une institution de la Communauté, le fait qu'un acte soit déclaré non valide constitue une raison suffisante pour que cet acte soit considéré comme tel, non seulement par la juridiction qui a posé la question mais également par toute autre juridiction d'un Etat membre. Il appartient à la juridiction nationale qui

³¹ Par exemple, dans une affaire (Aff. Müller-Fauré, C-385/99), la Cour a décidé (décision du 22 octobre 2002) d'inviter les parties à présenter leurs observations éventuelles sur les conséquences qu'elles tiraient d'un arrêt prononcé entretemps.

³² CJCE 3 février 1977, aff. 52/76, Benedetti / Munari, Rec. 1977, p. 163.

³³ CJCE 24 juin 1969, aff. 29-68. Milch-, Fett- und Eierkontor GmbH, Rec. 1969 p. 165

³⁴ CJCE 27 mars 1980, aff. 61/79, Amministrazione delle finanze / Denkavit italiana, Rec. 1980, p. 1205

³⁵ La cour fait une application par analogie aux arrêts en interprétation du texte de l'alinéa 2 de l'article 231 CE. Des

³⁶ V. p. ex. CJCE 8 avril 1976, Defrenne / SABENA, aff. 43-75, Rec. 1976, p. 455.

nourrirait des doutes quant aux raisons, l'étendue et éventuellement les conséquences de la nullité de poser une nouvelle question à la Cour de justice.³⁷

³⁷ CJCE 13 mai 1981, aff. 66/80, International Chemical Corporation, Rec.1981, p. 01191

Éléments de bibliographie et annexes

Sur Internet :

- Dossier consacré à la procédure préjudicielle : <http://193.191.217.21/fr/jurisprudence/guide/> (site en français et en anglais)
- Portail général : http://europa.eu.int/index_fr.htm
- Eur lex <http://europa.eu.int/eur-lex/fr/index.html>
- Outil de recherche de Eur lex : http://europa.eu.int/eur-lex/fr/search/search_case.html
- Celex (droit européen) : http://europa.eu.int/celex/htm/celex_fr.htm

Documentation de base sur la procédure préjudicielle

- Le contentieux communautaire devant le juge national, septembre 2000, Joly Communautaire, p. 31
- Le droit de la CE et de l'Union européenne, commentaire J. MEGRET, vol. 11 la Cour de justice, les actes des institutions, 1993 p. 197
- Vade-mecum de la question préjudicielle de l'article 177 du Traité CEE, M-Chr. BERGERES, Recueil Dalloz Sirey, 1994, p. 181

Annexes

- Statut de la Cour (10 novembre 2004)
- Règlement de la Cour (1^{er} octobre 2005)
- Guide aux conseils, Cour de justice des Communautés européennes
- Note informative sur l'introduction de procédures préjudicielles par les juridictions nationales, Cour de justice des Communautés européennes

(Les documents sont disponibles dans les différentes langues des CE à l'adresse internet <http://curia.eu.int/fr/instit/txtdocfr/index.htm>)